

LA CONCEPCIÓN SECURITARIA DE LA INMIGRACIÓN EN EL CASO ESPAÑOL

THE SECURITY-BASED CONCEPTION OF IMMIGRATION IN THE SPANISH CASE

Lohitzune Zuloaga Lojo

Universidad Pública de Navarra; lohitzune.zuloaga@unavarra.es

Historia editorial

Recibido: 20-02-2015

Primera revisión: 28-10-2015

Aceptado: 24-04-2016

Palabras clave

Seguridad

Inmigración

Agenda Setting

Resumen

La inmigración constituye una cuestión ineludible para comprender cómo se ha configurado la percepción de la inseguridad ciudadana en la opinión pública. Con el objetivo de profundizar en el estudio de las políticas del miedo asociadas a la inmigración, a través de los planteamientos de la dimensión política del miedo y la teoría de la *agenda setting*, en este artículo analizo el encuadre que ha recibido este tema tanto por parte de medios de comunicación (*El País* y *El Mundo*) como de partidos políticos (diarios de sesiones del Congreso) durante los años 2000-2003 en España, periodo coincidente con el intenso tratamiento mediático y la predominante atención política que recibió este asunto. Analizar el origen y los elementos que determinaron la construcción narrativa del fenómeno migratorio asociado a la seguridad permitirá comprender por qué el binomio inmigración-delincuencia no resulta inverosímil a ojos de la opinión pública todavía en la actualidad.

Abstract

Keywords

Security

Immigration

Agenda Setting

Immigration is a key subject to understand Spaniard opinion about public security. With the aim to study the link between the fear policies and immigration through the arguments of the political dimension of fear and the theory of setting agenda, this paper analyzes how media (*El País* and *El Mundo*) and political parties (parliament sessional diary) frame migration from 2000 to 2003 in Spain, a period when the coverage of migration was massive in national newspapers and the politic attention. The origin and the element that determined the narrative construction of migration related to public security explains why public opinion in Spain does not question the link between migration and crime.

Zuloaga Lojo, Lohitzune (2016). La concepción securitaria de la inmigración en el caso español. *Athenea Digital*, 16(2), 215-244. <http://dx.doi.org/10.5565/rev/athenea.1548>

Introducción

“La inmigración produce problemas de delincuencia e inseguridad”. Es la principal respuesta (20,8%) a la pregunta que cuestiona qué aspecto negativo destacarían más de la inmigración, expresada por las personas encuestadas por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) para el último estudio sobre *Actitudes hacia la inmigración* realizado en 2014. Le siguen muy por detrás en la lista “una mayor competitividad en el mercado laboral” (13,6%) y “problemas de integración e imposición de su cultura” (12,8%). De estos datos se desprende que la relación inmigración-delincuencia continúa siendo un potente binomio instaurado en la percepción de la opinión pública todavía en la actualidad. Preocupada por entender esta visión xenófoba de la inmigración en España, mi investigación partió de la necesidad de comprender cuáles han sido los elementos que han favorecido la fuerte asimilación de esta percepción en la ciudadanía.

Un conflicto adquiere el estatus de problema social cuando se convierte en un tema destacado en la agenda pública, política o mediática, debido a la relevancia que ha tomado como asunto de interés (Sampedro, 2000). Este giro en la mirada colectiva puede ser consecuencia de diversos elementos, no necesariamente significativos en términos objetivos (Alonso, 1998). A la instauración de un asunto como problema le precede la percepción, la interpretación, de que las condiciones han cambiado y de que es necesario intervenir para corregir la situación. El hecho de establecerse como una cuestión problemática supone que ha sido asumida como un tema que nos concierne colectivamente y sobre el que demandamos soluciones. Ciertamente, determinar los factores que configuran las diferentes agendas y la relación que se establece entre el aumento de la cobertura mediática, las iniciativas de los partidos políticos y el incremento de la preocupación ciudadana resulta una tarea compleja. Los resultados de la investigación que presento a continuación muestran que el tratamiento político y mediático que recibe un fenómeno determinado no es inocente, y que el enfoque adoptado para mirar e interpretar ese tema elevado a categoría de problema condiciona de forma determinante la configuración que la opinión pública se compone del mismo.

Expondré esta idea analizando cómo la inmigración sirvió al Partido Popular como explicación argumentativa del incremento de las tasas de criminalidad. Pero ese mensaje no hubiera penetrado con la misma eficacia en el discurso social sin el contexto favorable que facilitaron los medios de comunicación, que ofrecieron un escenario fundamental para consolidar determinadas percepciones en la opinión pública. En los últimos años hemos podido observar un esfuerzo por parte de algunos medios de comunicación e instituciones afines para mejorar el tratamiento de las informaciones relacionadas con la inmigración, se han elaborado manuales de buenas prácticas (Bañón y Fornieles, 2008; Harresiak Apurtuz, 2007), y las denuncias recibidas por diferentes colectivos han modificado algunas conductas en este tipo de cobertura. La evolución de los partidos políticos por su parte ha sido desigual, ya que periódicamente continuamos asistiendo a renovadas iniciativas destinadas a criminalizar a la población inmigrante, siendo en este sentido especialmente preocupante la forma con la que se está abordando la crisis en la frontera del estrecho de Gibraltar. En definitiva, el proceso de construcción del discurso que vincula inmigración e inseguridad continúa siendo más potente que las capacidades para su desconstrucción, y el miedo es todavía un elemento recurrente para conectar con una sociedad que vive en constante cambio y con elevados niveles de incertidumbre.

El miedo es un sentimiento inherente al ser humano y la necesidad de seguridad es, por tanto, natural; podemos incluso decir que se trata de una emoción beneficiosa, en cuanto que activa y alimenta nuestro instinto de supervivencia. La humanidad lo ha

padecido desde el origen de la especie, y también desde entonces ha construido los medios —tanto físicos como psicológicos— que estaban a su alcance para protegerse de la vulnerabilidad que el miedo nos produce (Delumeau, 1978/2002; Foucault, 1975/1990). Esta “perturbación angustiosa del ánimo por un riesgo o daño real o imaginario” —tal y como define el miedo la Real Academia de la Lengua Española (2006)— está generada por diversos procesos naturales de la vida, acontecimientos fortuitos que pueden trastornar nuestras perspectivas sobre la misma, o personas a las que consideramos potencialmente peligrosas. La fuente de nuestros miedos es por tanto heterogénea y el origen no es siempre real, tangible y exterior, sino que contiene una fórmula de componentes variados muy vinculada a las valoraciones, expectativas y actitudes que cada cual, en sociedad, construimos sobre el entorno que nos rodea (Ferraro, 1995; Ruidíaz, 1997; Thomé, 2004).

Debo subrayar que las personas aprendemos a tener miedo en el transcurso de nuestra vida en sociedad, es en ese medio donde lo dotamos de contenido y aprendemos a comportarnos en consecuencia con los estándares esperados, lo cual no implica que las respuestas colectivas al miedo no resulten conflictivas. Dicho de otra forma: más allá de la manifestación psicológica del miedo, existe una construcción social del mismo hecha por los individuos a partir de un contexto social determinado. En palabras de Rossana Reguillo, “el miedo es siempre una experiencia individualmente experimentada, socialmente construida y culturalmente compartida” (Reguillo, 2000a p. 189), aunque son las personas desde su capacidad emocional las que sienten miedo, “es la sociedad la que construye las nociones de riesgo, amenaza, peligro y genera unos modos de respuesta estandarizada, reactualizando ambos, nociones y modos de respuesta, según los diferentes periodos históricos” (Reguillo, 2000b p. 65).

Para Zygmunt Bauman (2006/2007) la lucha contra los temores se ha convertido en una tarea para toda la existencia, y los peligros desencadenantes de esos miedos en inseparables de la vida humana. El sociólogo polaco va más allá y concreta cómo la sociedad moderna maneja la inseguridad que ella misma produce. Una de las estrategias más habituales es el “desplazamiento/trasplante del terror a la globalización inaccesible, caótica, descontrolada e impredecible a sus productos: inmigrantes, refugiados, personas que piden asilo” (Bauman, 2009 p. 1). Esta idea es especialmente relevante: se ha colocado a la persona migrada en un lugar privilegiado para explicar las causas de la inseguridad ciudadana en la vida moderna. En palabras del propio Zygmunt Bauman (2006/2009):

Podemos afirmar que las causas de peligro se han trasladado al corazón de la ciudad. Los amigos, los enemigos y, por encima de todo, los extranjeros es-

quivos y misteriosos que oscilan amenazadoramente entre los dos extremos, se entremezclan y se codean en las calles de la ciudad. (p. 49)

Tomando como referencia estas reflexiones y con el objetivo de profundizar en el estudio de las políticas del miedo asociadas a la inmigración, en las próximas páginas analizaré la configuración política y mediática que se ha hecho de este fenómeno en el caso español. Concretamente, examinaré el encuadre que ha recibido tanto por parte de medios de comunicación como de partidos políticos durante los años 2000-2003, periodo coincidente con el intenso tratamiento mediático y la predominante atención política que recibió este tema, lo que lo convirtió en un hecho paradigmático. El enfoque securitario con el que se abordó esta cuestión tiene su momento de maduración con la aprobación de la Ley Orgánica 11/2003 “de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros”, cuyo título resulta muy ilustrativo en este sentido, al hacer convivir en una misma legislación cuestiones tan dispares como la delincuencia, la violencia contra las mujeres y la experiencia migratoria. El análisis del origen y los elementos que determinaron la construcción narrativa del fenómeno migratorio asociado a la seguridad me ha permitido comprender por qué el binomio inmigración-delincuencia no resulta inverosímil a ojos de la opinión pública todavía en la actualidad. Los datos que expongo a continuación se remontan a una década atrás, sin embargo, considero que la realidad cotidiana en el año 2015 muestra lo pertinente que resulta esta reflexión hoy todavía, en la medida en que mirar al pasado proporciona claves para interpretar el presente y la forma en que se continúa gestionando política y mediáticamente este tema de cara a la opinión pública.

Enfoque y metodología

La relación entre inmigración¹ y delincuencia constituye una de las asociaciones más controvertidas abordadas por las ciencias sociales. A pesar de que el debate se remonta a principios del siglo pasado en Estados Unidos y tras las aportaciones de diferentes corrientes a lo largo de las décadas (García, 2014; Martínez y Lee, 2004), la cuestión permanece todavía abierta y vigente. En el contexto español el binomio inmigración-delincuencia ha sido analizado por diversos autores (Aierbe, 2005; Avilés, 2001; Bordas, 2006; García, 2001, 2003; Wagman, 2002), quienes coinciden en señalar la sobrerrepresentación de personas extranjeras en el número de detenciones realizadas por la policía, así como en la población encarcelada. Entre las conclusiones que se aportan, Wagman explica por ejemplo que si cierto tipo de personas son etiquetadas como más pro-

¹ A efectos de este trabajo he utilizado las nociones de persona inmigrante y extranjera de forma indistinta. No obstante, por inmigrante suele referirse a la persona nacida en otro país y residente en el Estado español, mientras que extranjera sería la que posee una nacionalidad distinta a la española, independientemente de cuál sea su experiencia migratoria.

clives al delito, serán más vigiladas y se les considerará más sospechosas, por lo que tendrán más posibilidades de ser paradas y registradas por la policía, aumentando la probabilidad de que terminen detenidas:

Esta discriminación puede afectar a los sectores más pobres de la población, y grupos minoritarios como el de los inmigrantes, o grupos étnicos autóctonos, como los gitanos en el caso de España. Es normal. Los mismos prejuicios que existen en el conjunto de la sociedad se dan entre la policía, fiscales y jueces, incluso sería raro que no fuera así. (Wagman, 2005, párrafo. 42)

Por lo tanto, las explicaciones a la alta presencia de población inmigrante en las estadísticas policiales y penitenciarias debemos buscarlas en los factores que rodean a la inmigración, en vez de focalizar la atención en la inmigración en sí misma.

Para abordar el enfoque teórico del trabajo me he apoyado en dos planteamientos primordiales: la dimensión política del miedo y la teoría de la *agenda setting*. Asimismo, y como acabo de mencionar, he aprovechado las principales aportaciones de la teoría criminológica para comprender la configuración del sentimiento de inseguridad ciudadana relacionada con la inmigración. En cuanto a la dimensión política del miedo, tal y como vienen argumentando diversos autores (Bauman, 2006/2007; 2006/2009; Kessler, 2004; 2009; Recasens, 2007; Robert, 2003), el Estado, incapaz de seguir cumpliendo su promesa de defender a la ciudadanía de los peligros que se temen en la modernidad globalizada, caracterizados éstos por la confusión y la incertidumbre generalizada, se ve obligado a desplazar el énfasis de la “protección” desde los peligros para la dimensión social de la seguridad hacia los peligros para la seguridad personal, la cual, a efectos de esta propuesta, se traduciría en seguridad ciudadana. La gestión de las políticas asociadas al bienestar, y a las de la seguridad ciudadana en particular, constituyen un buen ejemplo de las dificultades que enfrentan los gobiernos para obtener resultados eficientes. Por ello, los gobiernos han contribuido a que una parte de la angustia acumulada se relaje, demostrando una supuesta determinación política en la lucha contra determinados peligros, como es el que representa la delincuencia y, más concretamente, la población inmigrante que delinque. Entiendo que para las personas responsables de la elaboración de políticas públicas —y las encargadas de su difusión política—, esta visión reduccionista de la seguridad ha resultado una tarea rentable, por cuanto simplifica el abordaje del problema de la inseguridad ciudadana, y permite eludir una reestructuración en profundidad de los poderes públicos de forma que asuman una concepción más integral de la seguridad.

La sociología del riesgo nos advierte de que los miedos colectivos de la época en la que nos ha tocado vivir se caracterizan por la confusión, por la incertidumbre, por la dificultad de identificar y definir cuál es el origen concreto de nuestros miedos latentes

y cuáles son los mecanismos para hacerles frente (Bauman, 2000/2003; Beck, 1986/1998; Giddens, 1999/2000). Separar por parcelas los ámbitos concretos que alimentan nuestra angustia constituye una tarea compleja. Desde este planteamiento, considero que es muy probable que la canalización de miedos y temores en un solo fenómeno como es la seguridad ciudadana (y su asociación con la inmigración) se haya convertido en una estrategia pragmática para la ciudadanía, en la medida en que constituye un fenómeno más tangible que las inseguridades sociales, políticas, económicas o laborales, así como todos los miedos de origen difuso, no siempre sencillos de definir y explicar. Como dice Gabriel Kessler (2004), “el delito, es la parte visible de otros procesos menos evidentes y menos espectaculares para la opinión pública” (p. 11).

Sobre la teoría de la *agenda setting*, la abundante literatura existente se ha ocupado primordialmente de la influencia de los medios de comunicación sobre la agenda pública (De Moragas, 1974/1994; McCombs, 2004/2006; McCombs & Shaw, 1972). En menor medida, también se han realizado reveladoras aportaciones sobre el impacto de los medios sobre la agenda política (Walgrave & Van Aest, 2006; 2008). Esta predominante línea de investigación ha llevado, en cierta manera, a subestimar la capacidad inversa, es decir, la de los grupos políticos para imponer un determinado tema en las agendas mediática y pública. Precisamente, entre las corrientes orientadas a comprender la construcción de la agenda política, el modelo de John Kingdon (1995) me ha resultado de gran ayuda para abordar las relaciones entre los actores y los factores que intervienen en la definición de las mismas. John Kingdon aspira a comprender no sólo por qué la agenda está compuesta como tal en un momento determinado —en la línea de lo que establece el proceso de la *agenda setting*—, sino también cómo y por qué la agenda política cambia de un periodo a otro. El autor distingue entre la agenda y las alternativas, siendo agenda el establecimiento de los problemas prioritarios, mientras que las alternativas constituirían las posibles soluciones para resolver esos problemas. Entre las conclusiones extraídas por John Kingdon, encontramos que los medios de comunicación resultan ser menos importantes de lo esperado, pues informan sobre eventos más de lo que llegan a incidir en la agenda política. Pero el impacto de los medios incluye la influencia sobre la opinión pública que la exposición a los medios causa, y su capacidad de establecer la agenda pública de los problemas más relevantes y de magnificar eventos u oponerse a ellos los convierte en los verdaderos “creadores” de la agenda.

El enfoque que he elegido dialoga con autores de la sociología del riesgo, la construcción del miedo y la *agenda setting*. El objetivo no es otro que poner de relieve la existencia de prácticas y normas políticas con tintes claramente racistas, que con su presencia y con la colaboración de los medios de comunicación ponen en peligro la or-

ganización de la vida social. Es lo que, entre otros asuntos, han venido analizando los estudios críticos sobre racismo (Lario, 2006; Wieviorka 1992; 1998/2009). Especialmente relevante es el trabajo del lingüista Teun A. Van Dijk (1993/2003), cuyas conclusiones extraídas del análisis de los debates parlamentarios de algunos países occidentales concuerdan con los resultados de la investigación que aquí presento. Entre las tácticas argumentativas y semánticas que el autor identifica están la retórica nacionalista que marca la diferencia entre “nosotros” y “ellos”; la presentación negativa del “otro”; la negación del racismo; la legitimación de las restricciones sobre la inmigración mediante la idea de “ser firmes y justos”; el juego de cifras presentadas como objetivas tanto por partidos como por medios de comunicación; o la actitud antirracista y de resistencia partidista de la oposición parlamentaria. El autor considera que las actitudes y prácticas racistas de la élite política española se pronunciaron con más evidencia en el año 2000, con la llegada al poder por mayoría absoluta del Partido Popular, en consonancia también con el desarrollo de políticas racistas y de derechas en el resto de países europeos (Van Dijk, 2003).

Me centro ahora en las cuestiones metodológicas para explicar que el análisis de prensa se ha prestado como un instrumento adecuado para extraer una fotografía de aquellos temas que merecieron cobertura en los medios de prensa, conocer la manera en que fueron presentados a la opinión pública, así como el debate político que generaron. Teniendo en cuenta que tanto los medios televisivos como los de prensa recurren a prácticamente al mismo número reducido de agencias, el análisis de prensa puede considerarse mínimamente representativo del tratamiento mediático que reciben los diferentes temas. Elegí los dos diarios de mayor tirada a nivel nacional, *El País* y *El Mundo*, y los titulares han constituido las unidades de contabilización y objeto principal de análisis; no obstante, también estudié los cuerpos de las noticias más relevantes para contribuir a la comprensión de la investigación propuesta. Los titulares de una noticia constituyen una unidad informativa especialmente relevante en la prensa, pues son fundamentales a la hora de captar la atención del lector. La habilidad del periodismo construyendo estos resúmenes sobre el tema que se va a tratar en el cuerpo de la noticia, así como la interpretación y valoración personal que cada usuario haga del mismo, determinarán en buena medida la decisión de continuar su lectura. Aunque el lector no concluya finalmente revisando el contenido entero de la noticia, el “zapping” visual realizado contribuye igualmente en el establecimiento de los efectos identificados por la teoría de la *agenda setting*, y que aportan importantes elementos de comprensión a la configuración de las agendas.

La selección de los titulares la realicé revisando de manera exhaustiva cada uno de los diarios publicados durante todo el periodo, con apoyo en determinadas categorí-

as que establecí para tal efecto y que fueron: llegada de pateras, mafias de tráfico de personas, Ley de extranjería, política de inmigración, conflicto en El Ejido, y otros. Este modo de selección me permitió un acercamiento al objeto de estudio sin los condicionantes que establece una búsqueda por palabras clave —que limita de antemano el tipo de noticias a localizar—, para abarcar así la integridad de las noticias publicadas sobre el fenómeno de la inmigración. Recogí un total de 3.582 titulares de prensa, que sometí a un análisis cuantitativo y que ofrece un estudio longitudinal; y a un análisis de contenido² de tipo cualitativo, para observar la tematización resaltada en los titulares seleccionados y los principales hitos de la agenda política sobre este fenómeno.

Los valiosos estudios realizados sobre el papel de la prensa en la configuración del binomio inmigración-delinuencia (Aierbe, Díaz, Martínez, Mazkieran y Pérez, 2002; Checa y Arjona, 2011; Villalobos, 2005) se han centrado en el poder de los medios de comunicación. Desde mi propuesta planteo no minusvalorar la capacidad de iniciativa de los actores políticos y analizar conjuntamente cómo han participado éstos en la construcción de esta idea. Para el seguimiento de las discusiones políticas recurrí a los diarios de sesiones del Congreso comprendidos durante el periodo de interés, centrándome en las declaraciones de los dos principales partidos en aquel momento: Partido Popular (PP) y Partido Socialista Obrero Español (PSOE). Esta revisión me permitió conocer las argumentaciones empleadas en el debate político y el seguimiento mediático que obtuvieron. Al contrario de lo realizado con los diarios de prensa, la viabilidad de la investigación me obligó a utilizar ítems de búsqueda a través del formulario digital disponible en la web del Congreso, y la palabra clave utilizada fue “seguridad ciudadana”. Después de una revisión exhaustiva seleccioné finalmente 221 diarios para su posterior análisis. Entre las diferentes sesiones que se celebran en el Congreso han destacado las Comisiones de Justicia e Interior, los Plenos y los debates sobre el estado de la nación.

La inmigración a debate

El año 2000 supone para el fenómeno de la inmigración en España la consolidación de un periodo de crecimiento de los flujos migratorios afluentes. Entra en vigor la “Ley Orgánica 4/2000 sobre los derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social”, se producen conflictivas regularizaciones extraordinarias y se constata la ruptura política sobre cómo abordar el fenómeno. Ningún país del entorno europeo

² Según Laurence Bardin (1986, p. 32), por análisis de contenido podemos entender “el conjunto de técnicas de análisis de las comunicaciones tendente a obtener indicadores (cuantitativos o no) por procedimientos sistemáticos y objetivos de descripción del contenido de los mensajes, permitiendo la inferencia de conocimientos relativos a las condiciones de producción/recepción (variables inferidas) de estos mensajes”.

había experimentado de forma tan veloz la transición de constituir un país emisor de emigración a asentarse como país receptor. El fenómeno no pasa desapercibido ni en los medios de comunicación ni en el Congreso, que durante los años 2000-2001 situarían la inmigración como una de las cuestiones estables en sus respectivas agendas. La novedad dimensional del fenómeno y la consecuente inexperiencia política en el campo pueden, en parte, ayudar a comprender las acciones que en materia de extranjería se tomaron a partir del año 2000. La primera legislación sobre inmigración, la Ley Orgánica 7/1985, no previó el incremento cuantitativo de los flujos migratorios que se produciría 15 años después. Por este motivo, la Ley Orgánica 4/2000 aspiraba a actualizar la legislación vigente de acuerdo con la emergente realidad social. De talante integradora, manifestaba un alto nivel de equiparación de los derechos entre nacionales y extranjeros. El rechazo del Congreso a las 112 enmiendas presentadas por el PP permitió su aprobación por mayoría parlamentaria; pero el Partido Popular prometió, entonces, que de volver a ganar las elecciones de marzo de 2000 reformaría la Ley durante la siguiente legislatura, y así lo explicitó en su programa electoral.

En diciembre de 2000, a menos de un año de la entrada en vigor de la Ley Orgánica 4/2000, el Congreso aprobaba su reforma, la Ley Orgánica 8/2000, gracias a la mayoría absoluta lograda por el PP. Probablemente pocos debates sobre el desarrollo y aprobación de una ley han suscitado el seguimiento mediático, tan prolongado en el tiempo y expuesto a la opinión pública como el que provocaron estas normas. La mutilación por parte de la Ley Orgánica 8/2000 de los logros en materia de derechos civiles, sociales y políticos que se acordaron con la Ley Orgánica 4/2000 no sólo conllevó una feroz crítica por parte de las fuerzas políticas y sociales, sino que parte de su contenido fue posteriormente declarado inconstitucional por el Tribunal Constitucional.

El debate y el contenido de las leyes de extranjería mencionadas ponen en evidencia las posturas de las diferentes fuerzas políticas en torno a la inmigración. Con la Ley Orgánica 8/2000, la integración social de personas extranjeras deja de ser eje vertebrador del debate de la política de extranjería y, a partir de entonces, la gestión sobre el tema profundizaría en el control de los flujos migratorios. Esta desviación en la mirada sobre el fenómeno de la inmigración ha provocado importantes consecuencias políticas y sociales, tal y como explicaré a continuación. El enfoque primordialmente securitario con que se abordaría la política de extranjería sembró un contexto propicio para que la relación inmigración-delincuencia no resultara cuanto menos inverosímil a ojos de la opinión pública.

La directa acusación lanzada a las personas inmigrantes como responsables de la variación de las tasas de criminalidad, abiertamente declarada por el entonces ministro del Interior, Mariano Rajoy, tampoco hubiera permeado sin la intensa labor informati-

va de los medios, coincidente, además, con esa visión securitaria del fenómeno adoptada por el Gobierno. Para el análisis de prensa realizado en un primer bloque 2000-2001 seleccioné todas aquellas noticias que de una u otra forma abordaron el fenómeno de la inmigración. Encuentro que prevalece un tratamiento negativo, conflictivo, de la inmigración, tan sólo contrastado con noticias esporádicas sobre la necesidad demográfica que cubren estas personas, gestos de apoyo de la población nacional a las demandas de inmigrantes, o testimonios personales de inmigrantes que enfatizan las dificultades que sufren en su vida cotidiana a causa de su condición. Concretamente, los contenidos temáticos que diferencié están detallados en la figura 1.

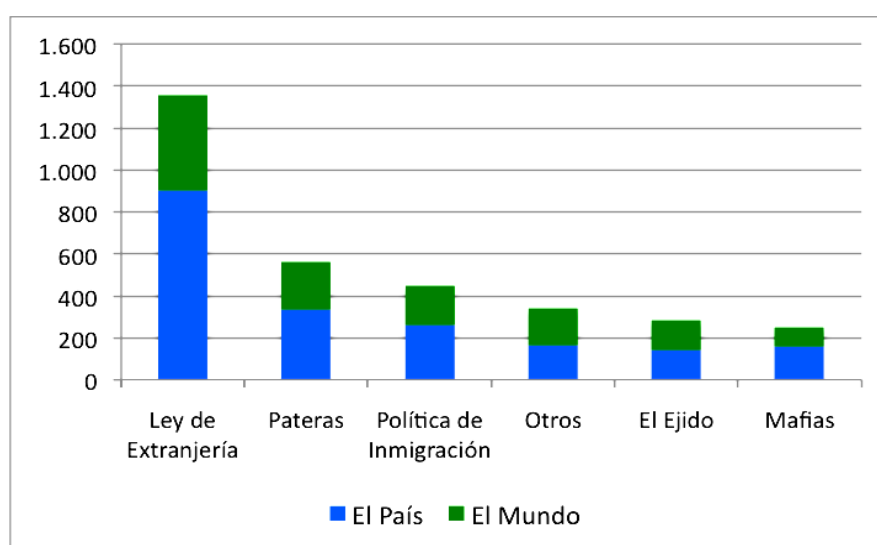


Figura 1. Nº de titulares sobre inmigración por tema y diario (2000-2001)
Fuente: elaboración propia a partir de datos de *El País* y *El Mundo*.

Un 41,77% de los titulares sobre inmigración recogidos en los diarios *El País* y *El Mundo* durante los años 2000-2001 hacen referencia a algún aspecto relacionado con la Ley de extranjería: entrada en vigor de la LO 4/2000, regularizaciones extraordinarias, declaraciones a favor y en contra, críticas de los agentes sociales, testimonios de inmigrantes, aprobación de la LO 8/2000, etc. Asimismo, un 13,79% de los titulares abordan la política de inmigración desde una perspectiva más amplia que las leyes especificadas, y en ellos prevalece la asunción de la inmigración como problema. El segundo grupo de titulares más numeroso (17,42%) corresponde a la información sobre la llegada e intercepción de pateras en el estrecho de Gibraltar. Las mafias que se dedican al tráfico y explotación sexual de personas y los acontecimientos xenófobos sucedidos en febrero de 2000 en municipio almeriense de El Ejido son también dos cuestiones a las que los diarios dedicaron importantes espacios.

Junto con el modelo de la *agenda setting* me he apoyado en la teoría del encuadre (Entman, 1993; Sádaba, 2001), no sólo para analizar el marco discursivo adoptado por los medios de comunicación sino para someter también a estudio el discurso elaborado por los partidos políticos. Según este planteamiento, los medios no sólo influyen porque jerarquizan la importancia de ciertos temas, sino porque establecen al mismo tiempo los estándares a los que el público recurre para evaluar las cuestiones sociales y políticas a la hora de tomar decisiones. A la primera fase de la *agenda setting* se le denomina *priming* o preactivación, mientras que a la segunda se le viene llamando *framing* o encuadre. El *framing* rompe con las pretensiones objetivistas de la labor informativa de los medios de comunicación debido a que las personas, por sus experiencias personales, afinidad ideológica o gustos personales, interpretan la realidad enmarcándola, consciente o inconscientemente, dentro de unos parámetros que son subjetivos (McCombs, 1994).

En la línea de estas aportaciones concluyo, por tanto, que los resultados del análisis de prensa no sólo muestran un intenso seguimiento del fenómeno migratorio por parte de la prensa, sino una especial atención sobre elementos concretos del mismo: la situación de irregularidad, la ruta de llegada en pateras y las mafias que las sustentan, y los conflictos asociados a la población inmigrante. Resumiendo, los medios de comunicación informaron del fenómeno de la inmigración desde una concepción concreta: la securitaria.

La concepción securitaria de la inmigración³

En el momento concreto de la historia política española que estoy analizando, de entre los diversos encuadres que cabían, se optó por aquél que vincula la inmigración con la seguridad. Desde una perspectiva más o menos amplia del concepto de seguridad, en los siguientes apartados muestro las asociaciones que podemos identificar en este sentido y durante este periodo.

Inmigración y seguridad nacional

La expresión más gráfica de la “invasión” por parte de inmigrantes la han representado los medios de comunicación. Así, en el diario *El País* contabilicé 337 titulares durante

³ Son diversas las nociones utilizadas para hacer referencia a personas carentes de permiso formal para ingresar y residir en España: “irregular”, “ilegal”, “indocumentado”, “sin papeles”, “sin documentos”, etc. Desde la aprobación de la primera legislación española sobre extranjería en 1985 se generalizó el término de ilegal, aunque seguirá conviviendo a lo largo de los años con el resto de nociones descritas. En la actualidad, las expertas y expertos prefieren referirse a “irregular” al considerar que una persona no puede ser “ilegal” *per se*, sino que se encuentra al margen de la Administración, no de la ley. La ilegalidad aporta, al mismo tiempo, una concepción peyorativa del inmigrante al relacionarlo con la comisión de infracciones.

los años 2000-2001 dedicados específicamente a informar sobre el número de embarcaciones/personas detectadas en el estrecho el día anterior. Las palabras “avalancha” y “oleada” son utilizadas con asiduidad. Los medios también informan puntualmente sobre los procesos de regularización y el número de inmigrantes que quedan fuera o dentro de los mismos, escenificando, además, la constante negociación entre el Gobierno, la oposición y los agentes sociales sobre la (in)suficiencia de las regularizaciones objetivadas. El mensaje que se transmite en última instancia es que “sobran muchos y debemos frenar su entrada”. La narrativa de los acontecimientos evoca una concepción del fenómeno en términos de invasión y defensa: el Estado debe velar por la seguridad nacional de su territorio.

El Gobierno, por su parte, reiteró la necesidad de frenar el “efecto llamada”, expresión que evoca igualmente una imagen de la llegada de flujos masivos imparable de inmigración. De hecho, el efecto llamada constituyó una de las justificaciones principales del PP para reformar la recién entrada en vigor Ley Orgánica 4/2000. El resto de fuerzas políticas respondió críticamente al planteamiento y posicionamiento del Gobierno, tal y como se pronunciaron los diputados del PSOE cuando preguntaron al PP por qué sabiendo que no era cierto defendían que esta Ley favorecía la inmigración ilegal (Congreso de los Diputados, 2000, p. 393); o cuando reprocharon al Gobierno que el efecto llamada invitaba a la sociedad española a ver un enemigo en la población inmigrante (Congreso de los Diputados, 2001a, p.2.978).

No pretendo con esta crítica minimizar ni desdramatizar la experiencia vivida por millares de personas en su cruce por el estrecho de Gibraltar, sino todo lo contrario. El encuadre de “invasión” que se atribuyó al fenómeno no ayudó a dimensionarlo en su justa —y cruda— realidad, y ha desfavorecido la imagen de la inmigración de origen africano en las declaraciones políticas y en la prensa española, tal y como continúa ocurriendo todavía en 2015 con la situación en las fronteras de Ceuta y Melilla.

Inmigración y comisión de infracciones graves

Un porcentaje importante de inmigrantes incurre, efectivamente, en la comisión de infracciones graves. La situación de irregularidad en territorio español constituye una infracción grave tal y como establece la Ley de extranjería, y dicha infracción está castigada con la expulsión del país (Ley Orgánica 4/2000, art. 53.1). Por lo tanto, en términos estrictamente jurídicos la persona en situación irregular ha cometido una infracción grave y debe ser expulsada. El ministro del Interior, Mariano Rajoy, recordaba así las razones que justificaron la modificación de la Ley de extranjería: “la ley no contemplaba la posibilidad de expulsión de los extranjeros que se encontraban irregularmente en España, y que en estos casos eran sancionados solamente con multa, pero no podí-

an ser expulsados” (Congreso de los Diputados, 2001b, p. 8.513). La expulsión de inmigrantes en situación irregular constituyó, igualmente, una de las ideas centrales sobre las que informaron los medios de comunicación en torno a la inmigración, tal y como se observa por ejemplo en los siguientes titulares:

- El Gobierno cambiará la Ley de Extranjería para echar a los “sin papeles” de inmediato (*El Mundo*, 2000)
- ¿Debe expulsarse a los inmigrantes sin papeles? (González-Pons, *El Mundo*, 2000)
- Interior destinará 500 millones para repatriar inmigrantes (*El Mundo*, 2000)
- La policía ha expulsado a mil inmigrantes marroquíes desde enero de 2000 (Rodríguez, *El País*, 2001)

La infracción cometida por la persona en situación irregular es de tipo administrativo y no debería ser comparada con un delito de tipo penal, como las situaciones en las que las personas piensan cuando se habla de inseguridad ciudadana (terrorismo, venta de droga en la calle, atracos o asaltos con armas, agresiones sexuales, etc.). Es decir, la infracción grave cometida por su condición administrativa no atenta ni contra la propiedad ni contra la integridad de las personas. Al mismo tiempo, la victimización de la comisión de la infracción recae únicamente sobre la propia persona migrante, consecuencia en muchas ocasiones de no (poder) realizar ninguna acción para evitar su situación de irregularidad.

Sin embargo, la gravedad de la sanción —la expulsión del país— con que se castiga esta situación y el tratamiento político y mediático que esta cuestión ha recibido, han propiciado que se la vincule con la comisión de un delito —que, insisto, no se ha cometido pues esta infracción no está contemplada en el Código penal—, con toda la carga peyorativa que la asociación produce. De hecho, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado son las encargadas de las labores de vigilancia, detención y expulsión de inmigrantes en situación irregular, y es el Cuerpo Nacional de Policía la institución responsable de recibir y tramitar las solicitudes de regularización presentadas por estas personas.

El trato que recibe la inmigración irregular contiene muchas de las características comparables con la delincuencia común, comenzando por su tránsito por una comisaría. Nótese la vinculación con la seguridad ciudadana que realiza la siguiente noticia de *El País* referida a la entrada en vigor de la Ley Orgánica 4/2000:

Según fuentes de Interior, el extranjero indocumentado será conducido a comisaría, a efectos de identificación, en aplicación de la Ley de seguridad ciu-

dadana, pero luego tendrá que ser puesto en libertad, pudiendo imponérsele sólo como medida cautelar la retirada del pasaporte o su presentación periódica (González, 2000, párrafo. 5).

También son públicamente conocidos los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE), en donde inmigrantes irregulares son recluidos bajo custodia y con privación de su libertad, en espera de la resolución administrativa de sus expedientes, muchos para ser expulsados, si bien es verdad que, a diferencia de las cárceles y debido a que la detención se debe a una infracción administrativa, los CIE no se acogen al régimen general penitenciario. Para finalizar con el proceso, la expulsión de inmigrantes está custodiada por policías durante el viaje. Tan preocupante considero la des/proporcionalidad de la sanción de expulsión por encontrarse irregularmente en territorio español como la inseguridad jurídica, muy poco garantista, que ha caracterizado a la regulación española sobre estos procedimientos, algo que ha sido reiteradamente criticado por atentar contra los derechos fundamentales de las personas.

Inmigración y orden público

La entrada en vigor de la Ley Orgánica 4/2000 el 1 de febrero de 2000 y la regularización extraordinaria que le acompañó originaron protestas masivas de inmigrantes en situación irregular, el apoyo público a este colectivo por parte de diversos agentes sociales, además de las críticas de la oposición parlamentaria. Cabe destacar la formación de grandes colas de personas que se produjeron ante las correspondientes administraciones en espera de regularizar su situación. Las fuerzas políticas centraron las críticas en la falta de organización para atender a miles de personas que sólo buscaban información. En cualquier caso, muchos de los focos de conflicto durante el proceso de regularización tuvieron en común la presentación de las personas inmigrantes como alteradoras del espacio público y la necesaria intervención de la policía para resolverlo, situación que no las dignifica ante la sociedad. La prensa relató así algunos de estos incidentes:

- Los “sin papeles” quieren fomentar la desobediencia civil desde los encierros (*El Mundo*, 2001)
- Cien inmigrantes deambulan por Barcelona sin que ninguna administración les dé cobijo. El consistorio alega que “son personas que no tienen perspectivas de reinserción social” (Nogue y Costa-Pau, *El País*, 2001)

- “¡Coged a todos los que podáis!” La policía desaloja por la fuerza a los 200 “sin papeles” acampados en una plaza de Barcelona y detiene a 60 de ellos (Martínez, *El Mundo*, 2001)

No obstante, el conflicto más relevante tuvo lugar en febrero de 2000 en el municipio almeriense de El Ejido. Los acontecimientos violentos, de carácter racista y xenofobo, en esta población de 54.000 habitantes con una economía basada en la agricultura, fueron detalladamente recogidos en la prensa tanto nacional como internacional, y ampliamente debatidos en el Congreso. La complejidad y las consecuencias de lo ocurrido han sido analizadas en profundidad desde el ámbito académico (Checa et al, 2010; Terrén, 2003), pero quiero subrayar en estas líneas la sobreexposición, una vez más, de la población inmigrante en sucesos conflictivos de carácter grave, que fueron aprovechados por el Gobierno para cuestionar la Ley de extranjería vigente.

Inmigración y crimen organizado

La lucha contra las mafias que trafican con inmigrantes fue, junto con el llamado efecto llamada, la justificación principal para la reforma de la Ley de extranjería. El art. 318 bis, introducido en el Código Penal por la Ley Orgánica 4/2000 y modificado posteriormente por la Ley Orgánica 11/2003, sanciona con graves penas el tráfico ilegal y la inmigración clandestina de personas. Las mafias que trafican con personas constituyó un tema candente tanto en los medios como en los debates políticos, y no faltaron críticas sobre las medidas impulsadas por el Gobierno para luchar contra este tipo de criminalidad. El siguiente editorial de *El País*, por ejemplo, cuestionaba la eficacia de las reformas legislativas aprobadas:

Uno de los argumentos más utilizados por el Gobierno para justificar su Ley de extranjería fue la necesidad de disponer de un instrumento eficaz contra las mafias que trafican con inmigrantes. Se trata de un argumento irreprochable, pero que no es privativo de la filosofía de la actual legislación. (...) A pesar de las distintas leyes y de los cambios legislativos, las mafias dedicadas al tráfico ilegal de inmigrantes no han dejado de aumentar. (Mafias, 2001, párrafo. 1)

Inmigración y salud pública

Por su situación geográfica, España intercambia con África un intenso tráfico de personas, mercancías y aves migratorias. Esta vía no constituye el único paso transfronterizo de importancia del país; sin embargo, no en pocas ocasiones el riesgo de propagación de enfermedades se ha atribuido a personas procedentes de países africanos en

vías de desarrollo. Sobre el impacto de las enfermedades en relación con la seguridad pública, Raúl C. Mainar (2009) afirma que los datos estadísticos muestran que los millones de turistas al año que ingresan en España suponen más riesgo para la introducción de enfermedades que los cientos de miles de inmigrantes anuales, por lo que no se ha podido establecer una relación intensa entre inmigración e introducción de enfermedades, y las posibilidades de que se produzca una epidemia por esta circunstancia son escasas. No obstante, la prensa de *El País* y *El Mundo* optó por publicar informaciones mencionando el riesgo epidemiológico del fenómeno migratorio procedente de África, relacionándolo con enfermedades como la tuberculosis (Noguer, *El País*, 2001) o el SIDA (Longhi-Bracaglia, *El Mundo*, 2001).

Independientemente de las posibilidades reales de la propagación de enfermedades transmitidas por inmigrantes procedentes de países pobres de África, quiero destacar que el acento del riesgo para la seguridad se colocó, una vez más, sobre un determinado flujo migratorio, y no sobre los millones de personas que entran y salen del país a través de los aeropuertos, procedentes y con destino a todos los países del mundo. Una década más tarde, en el año 2014, los medios de comunicación amplificaron la alarma social creada por la crisis del ébola, estigmatizando a las personas de origen africano al situar los puntos de riesgo en Ceuta y Melilla, mientras paradójicamente la primera infección en territorio español la ocasionó un nacional que fue trasladado por vía aérea (Álvarez y Romero, *El Mundo*, 2014).

La inmigración y la seguridad ciudadana

Desde una perspectiva más restrictiva del concepto de seguridad, el mensaje que relaciona a la población inmigrante con una mayor actividad delictiva, aunque criticado y contraargumentado desde diferentes ámbitos, ha mostrado un potente nivel de permeabilidad en el imaginario social. Basta con observar la necesaria reflexión sobre el tema todavía en la actualidad. Esta capacidad de filtración del mensaje —la idea sobre la relación inmigración-delincuencia invita al debate y a la relativización, pero no provoca inverosimilitud— ha sido posible gracias a la concepción securitaria con la que se ha encuadrado el fenómeno de la inmigración en España, tal y como acabo de describir en los apartados anteriores. En otras palabras, la disposición para aceptar la relación inmigración-delincuencia ha estado favorecida por el contexto en que esta vinculación ha sido establecida. Los discursos políticos y noticias de prensa se han caracterizado en este sentido por un tratamiento carente de matices y de explicaciones fundamentadas. A continuación identifico cuatro niveles de presentación de las personas inmigrantes en su relación con la delincuencia.

La inmigración como protagonista de sucesos delictivos

Los titulares de sucesos delictivos que contienen información explícita sobre la implicación de inmigrantes en los hechos acontecidos se han abordado desde 3 perspectivas principales. La primera presenta al inmigrante como víctima de agresiones, y la especificación de la nacionalidad hace pensar que el móvil de la agresión ha sido racista. Veamos algunos ejemplos:

- Detenido un cazador de Málaga por disparar por la espalda a un magrebí (Atencia y Méndez, *El País*, 2001)
- Dos jóvenes de rasgos árabes mueren acribillados a balazos en Estepona (Del Río y Camacho, *El País*, 2001)

Desde una segunda perspectiva, la nacionalidad del sujeto es irrelevante para explicar lo sucedido. Cabe preguntarse si el hecho noticioso lo constituye el suceso o la nacionalidad de la persona, lo cual promueve la asociación entre inmigrante y delito. Por ejemplo:

- Un kosovar fue detenido y liberado dos veces en un día (*El Mundo*, 2001)
- Martínez respalda a un preso marroquí que niega ser el autor de varias violaciones (*El País*, 2001)

Y la tercera perspectiva sitúa a la persona inmigrante como victimaria o delincuente. La noticia informa en el titular sobre la nacionalidad de la autoría del delito, o bien destaca al colectivo inmigrante como infractor, como en estos casos:

- Tres ucranianos secuestran a una mujer para cobrar jornales atrasados (Setien, *El País*, 2001a)
- El delegado del Gobierno en Lanzarote acusa a los inmigrantes de “trapichear” (*El País*, 2001)

La inmigración como variable explicativa de las tasas de criminalidad

El Gobierno del PP no ocultó su planteamiento sobre la explicación del comportamiento de la delincuencia conectada con la variable inmigración. La correlación que establecieron entre ambos fenómenos carece de matices que relativicen esta asociación, tal y como se observa en las palabras del ministro del Interior, Mariano Rajoy, que responsabiliza directamente a la inmigración de la delincuencia en España:

Hay otro dato (...) que es la delincuencia de los ciudadanos extranjeros. Durante el periodo de enero a septiembre del año 2001, el 59% de los detenidos en la ciudad de Barcelona eran extranjeros, y por eso hemos dado prioridad a la expulsión de extranjeros que estaban incurso en causas delictivas. (Congreso de los Diputados, 2001c, p. 6.113)

Lógicamente, esto nos obliga en determinadas ocasiones a hacer planes específicos no contra personas de una nacionalidad concreta, sino contra personas que delinquen, pero que casualmente son de una nacionalidad concreta. (Congreso de los Diputados, 2001e, p. 12.876)

La prensa dedicó titulares dispares a esta correlación, pero predomina la información sobre el incremento de la delincuencia cometida por personas extranjeras, especificando el aumento estadístico de este perfil de personas.

Medidas de expulsión contra inmigrantes delincuentes

La posibilidad de expulsar a personas nacionales y extranjeras “indeseables” ha existido históricamente. En el caso de la deportación de criminales nacionales, el surgimiento de la pena de expulsión estuvo vinculado a la colonización de territorios, como ocurrió durante la conquista española de América. Pero también se han llegado a destinar territorios fuera de los países para albergar exclusivamente a criminales expulsados, siendo el caso de Australia paradigmático en este sentido. En tiempos más cercanos, la potestad de expulsar a delincuentes “indeseables” se ha practicado, por lo menos en el caso español y en países del entorno, sólo con personas extranjeras (Monclús, 2004).

Analizaba anteriormente la expulsión del territorio español de inmigrantes por su situación administrativa irregular, pero el debate sobre este procedimiento discurrió paralelamente a la posibilidad de expulsar a aquellos que hubieran cometido algún delito penal. Esta medida constituyó una de las prioridades del Gobierno del PP en materia de inmigración, y los medios, con la difusión de estas políticas, contribuyeron a reforzar la relación inmigración-delincuencia que se venía configurando, tal y como puede apreciarse a continuación:

- Interior pide la expulsión de los irregulares que cometan delitos (Bárbuelo, *El País*, 2001)
- Partidos políticos y sindicatos piden “juicios rápidos para todos”, no sólo para extranjeros (Setien, *El País*, 2001b)

Operaciones contra la delincuencia protagonizada por inmigrantes

En octubre del 2001, la Dirección General de la Policía puso en marcha la Operación Ludeco, o lo que es lo mismo, el *Dispositivo especial contra la delincuencia perpetrada por nacionales colombianos y ecuatorianos* (Ministerio del Interior, 2001). El Secretario de Estado de Seguridad, Pedro Morenés, explicaba ante el Congreso las motivaciones y objetivos de esta operación. Según sus palabras, Ludeco se articulaba con la misma finalidad que el resto de operaciones específicas puestas en marcha por la Jefatura Superior de la Policía de Madrid ante la evidencia, en este caso, del incremento registrado en la delincuencia protagonizada fundamentalmente por personas originarias de Colombia y Ecuador. En septiembre de ese mismo año, el Ministerio del Interior, la Dirección General de la Policía y la Jefatura Superior de Madrid habían iniciado en Madrid la llamada “Operación Café”, como consecuencia —según se indicaba en la propia circular— del aumento de actividades delictivas en la región. La Operación Ludeco constituía la continuación de la Operación Café en todo el territorio español. Pedro Morenés insistió en desvincular esta operación de las motivaciones racistas de las que se le acusaban, argumentando que ésta se basaba exclusivamente en mantener la seguridad ciudadana, y que no estaba dirigida “contra grupos de nacionales de otros países por el hecho de ser nacionales de otros países” (Congreso de los Diputados, 2001d, pp. 12.368-12.369).

Las críticas de prácticamente todos los grupos parlamentarios de la oposición estuvieron orientadas a cuestionar operaciones policiales explícitamente dirigidas contra determinadas nacionalidades, y también se problematizó la explicación que la variable inmigración pudiera tener en la lucha contra la delincuencia. Entre otros, Izquierda Unida destacaba las miles de personas procedentes de Ecuador y Colombia que esta operación ponía bajo sospecha; el PSOE advertía de los efectos indeseables de singularizar el combate de la delincuencia por nacionalidades, etnias, religiones o culturas, y el riesgo de estigmatización que supone para personas extranjeras no delincuentes la incorporación de sus datos a archivos policiales; Convergencia i Unió preguntaba al Gobierno si existen delitos especiales o específicos cometidos por personas de Ecuador o Colombia y qué las distingue para justificar operaciones como la de Ludeco; y el Grupo Mixto denunciaba que este tipo de operaciones codifican sobre el papel lo que en la práctica viene sucediendo: el hostigamiento de una persona por poseer un determinado color de piel o un determinado acento (Congreso de los Diputados, 2001d, , pp. 12.369-12.373).

El País se hizo igualmente eco de las críticas lanzadas por parte de partidos políticos, ONGs e instituciones vinculadas a inmigrantes, subrayando el carácter xenófobo

que despedía esta operación. *El Mundo*, por su parte, no publicó ninguna información sobre estas operaciones.

La aprobación de la LO 11/2003

Dos años después de la aprobación de las leyes de extranjería, el Gobierno aprobó en 2003 importantes modificaciones en materia penal justificadas por la necesidad de luchar más eficazmente contra la delincuencia y proteger a la ciudadanía frente a estas formas de amenaza. En el debate sobre el estado la nación celebrado en julio de 2002, el presidente del Gobierno, José María Aznar, anunció su Plan de Lucha contra la Delincuencia, que combinaba reformas en el ámbito penal y programas operativos centrados en reforzar y mejorar el instrumento policial.

Pero la herencia más representativa de este Plan será, sin duda, la producción legislativa de tipo penal. Por su relación directa con la inmigración quiero destacar la Ley Orgánica 11/2003 “de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros”, que precisamente se extiende mayoritariamente sobre el apartado de extranjería, y que se centra en cuatro supuestos concretos: la expulsión del país de inmigrantes en situación administrativa irregular condenados a penas privativas de libertad inferiores a seis años (de esta manera, se sustituye el “podrán ser expulsados” contemplado en la Ley de extranjería y que otorgaba al juez la discrecionalidad de ejecutar la expulsión, por el “serán expulsados”, con la excepción de cuando la naturaleza del delito justifique el cumplimiento de la condena en España), el aumento de penas por tráfico y explotación sexual de personas, la tipificación como delito de la ablación genital femenina, y la modificación del Código civil en materia de separación y divorcio para equiparar estos derechos a los de las personas nacionales.

La necesidad de expulsar a inmigrantes en situación irregular condenados por motivos penales ya constituía una iniciativa expresada en diversas ocasiones por el Partido Popular a lo largo del año 2001. En cuanto al aumento de las penas por tráfico de personas, el texto lo justifica como respuesta a las nuevas formas de delincuencia que se aprovechan del fenómeno de la inmigración para cometer sus delitos. Entiendo que la mutilación genital fue posiblemente incluida como reacción a la alarma social que generó la publicación de varias noticias sobre el tema en la prensa y su consiguiente presencia en el debate político, que tuvo también gran repercusión en los medios de comunicación. Por último, y según esta reforma, la modificación del Código civil responde a la necesidad de garantizar la protección de la mujer frente a nuevas realidades sociales que aparecen con el fenómeno de la inmigración, concretamente para

solventar los problemas que encuentran mujeres extranjeras, fundamentalmente de origen musulmán, que solicitan la separación o el divorcio.

Un análisis atento del tenor de esta Ley permite poner de relieve algunos puntos que me llaman la atención. El principal es que una legislación que aspira a integrar socialmente a personas extranjeras —independientemente de la acepción que sobre “integración” queramos considerar— comparta título y espacio con medidas destinadas a combatir la seguridad ciudadana y la violencia contra las mujeres. Al entrar en el contenido se observa que, en realidad, no aborda ninguna medida destinada a integrar socialmente a esta población, sino que penaliza algunas conductas específicas asociadas directa o indirectamente con la condición de inmigrante. Los supuestos elegidos para facilitar una “integración social de los extranjeros” constituyen todos ellos prácticas negativas a ojos de la opinión pública —delinquir, traficar, mutilar, discriminar—, por lo que no aporta una visión favorable a la convivencia multicultural. De ese modo, concluyo que la Ley Orgánica 11/2003 más que perseguir una integración social de los extranjeros genera un efecto estigmatizante sobre este colectivo.

Junto con la pequeña delincuencia y la reincidencia, la inmigración fue igualmente centro de atención de los titulares de prensa que informaron sobre esta reforma, como puede observarse en la siguiente selección:

- Interior modificará la ley para que los jueces expulsen a los inmigrantes con delitos menores (Rodríguez y Romero, *El País*, 2001)
- El Gobierno endurece las penas contra las mafias y aumenta la protección de los inmigrantes (*El Mundo*, 2003)

Por último, no quiero dejar de señalar la reiterada oposición que el PSOE hizo a la vinculación semántica entre inmigración y delincuencia que el Gobierno venía realizando. Además de la criminalización que suponía para este grupo de personas su directa señalización como sospechosas delincuentes, el PSOE tampoco compartía la expulsión de inmigrantes delincuentes como medida principal, al considerar que esto generaba un mensaje de impunidad para posibles infractores (Congreso de los Diputados, 2003, pp. 13.737-13.739). No obstante, y a pesar de este posicionamiento, la Ley Orgánica 11/2003 fue finalmente aprobada con la abstención del Partido Socialista.

La irregularidad como agenda de gobierno

La situación de irregularidad de inmigrantes ha constituido el elemento central sobre el que giró el debate en torno a la inmigración en España. Me he referido a los años

2000-2003, cuando los flujos inmigratorios comenzaron a producirse con mayor intensidad respecto de años anteriores, y el discurso político y mediático naciente sobre este fenómeno enfatizó la figura del “ilegal” como el problema emergente al que se enfrentaba la sociedad.

Retomando la propuesta de Kingdon sobre la agenda y las alternativas, podemos afirmar que la inmigración irregular fue la agenda establecida y presentada a la opinión pública en materia de inmigración por parte del Gobierno a partir del año 2000, al mismo tiempo que fue la respaldada por los medios de comunicación. Si pensamos en las alternativas, la cuestión parece sencilla de remediar: regularizar toda la inmigración en situación irregular. Pocos problemas a los que se pueda enfrentar un Gobierno pueden solventarse con tanta agilidad y eficacia, ya que el Estado es la única institución que posee el derecho de conceder a las personas inmigrantes el estatus de regular. Es decir, la capacidad de la regularización recae única y exclusivamente sobre el Estado, y no necesariamente sobre la voluntad de la población inmigrante. Sin embargo, la alternativa adoptada ha sido la opuesta: el control del ingreso y la expulsión del país. Esta alternativa de perseguir y expulsar a las personas en situación irregular requiere de importantes recursos en vigilancia, internamiento temporal de las futuras personas expulsadas y consumación de la expulsión, lo cual no sólo resulta más complejo y costoso, sino que no asegura ninguna efectividad. Mención aparte merece la vulneración de derechos humanos que sufren estas personas y la forma en que impacta esta experiencia en sus vidas.

La inclinación por esta segunda alternativa se explica por el hecho de que la situación irregular de inmigrantes no constituía la agenda real del Gobierno del PP y, por lo tanto, la alternativa elegida resulta extravagante para resolver una cuestión administrativa. De las estrategias adoptadas se desprende que el problema que preocupaba al Gobierno era, en realidad, el control de los flujos migratorios. Si bien la diferencia puede parecer sutil, no lo es en absoluto: la irregularidad es una situación legal-administrativa, mientras que el control de los flujos migratorios constituye un reto tan complejo como la definición de una política migratoria. Cada agenda tiene sus posibles alternativas, y tratar de resolver la cuestión de la irregularidad con una de las alternativas para controlar los flujos migratorios tiene una consecuencia concreta: la criminalización de las personas migrantes en situación irregular.

No he querido en estas líneas apostar por la regularización general de estas personas, pues es una cuestión que no compete a la tarea de investigación que he emprendido, ni al tema que estoy analizando. La definición de una política migratoria debe establecer unos requisitos administrativos para gestionar los flujos —del tipo que sean— que vayan a producirse, partiendo por el registro de la presencia de una persona en un

país. Los criterios más o menos restrictivos dependerán del país, su relación con otros países del entorno y la posición ideológica del Gobierno en cada periodo. Lo que quiero subrayar es el enorme peso discursivo que ha recaído sobre la inmigración irregular, pretendiéndose con su persecución dar solución a una cuestión que ni se transmitió con transparencia, ni se abordó en toda su complejidad.

Después de estudiar las migraciones irregulares de población mexicana a Estados Unidos, el antropólogo Nicholas de Genova (2002; 2004) señala la “detenibilidad” y la “deportabilidad” como base de la política migratoria estadounidense. De esta manera, De Genova presta especial atención a la amenaza permanente de detención y deportación —y no tanto a las realmente efectuadas—, que juega con el límite entre la migración regular e irregular en el que se mueven estas personas. Se estigmatiza así la migración económica mexicana y se proporciona al capitalismo estadounidense fuerza de trabajo flexible, al mantenerla en el limbo entre no estar completamente excluida pero no ser tampoco totalmente prescindible. La propuesta del autor resulta inspiradora a la hora de interpretar y comprender la agenda real del Gobierno del Partido Popular, empeñado en presentar como problema la inmigración irregular y vincularla con la amenaza a la seguridad, tal y como he argumentado en apartados anteriores.

El encuadre con el que se afronta un problema no surge de forma natural. El establecimiento de la agenda y sus alternativas pueden adoptar diferentes enfoques para observar, abordar e intentar resolver la cuestión que preocupa. El ángulo elegido —tanto por parte de partidos políticos como de medios de comunicación— para mirar y presentar un tema influye en la forma en que la opinión pública observará el fenómeno que por diferentes motivos ha sido enfatizado. Después de ganar las elecciones generales del año 2000, el Gobierno de José María Aznar creó la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración y la integró en el Ministerio del Interior, eliminando así las competencias sobre la política de extranjería al hasta entonces responsable Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. La inmigración pasó así de considerarse una cuestión sociolaboral a constituir un asunto de seguridad. Lo mismo puedo decir de la concepción sobre la política de integración de la inmigración que se cultiva cuando en el año 2003 se aprueba una ley penal que permite en su título la convivencia de fenómenos tan dispares como la delincuencia, la violencia contra las mujeres y la integración social de personas extranjeras (Ley Orgánica 11/2003).

Conclusiones

La opinión pública continúa estableciendo una fuerte vinculación entre inmigración y comisión de delitos, tal y como evidencian las últimas encuestas desarrolladas por el

CIS. La respuesta a esta percepción no debe buscarse en las estadísticas de criminalidad, pues poco importan en realidad, lo esencial es cómo se siente la ciudadanía y si encuentra que se ofrecen soluciones a los problemas que ha identificado y por los que se siente amenazada. La teoría de la *agenda setting* y los estudios basados en la misma ha prestado una gran atención al impacto de la cobertura mediática sobre la opinión pública. Sin minimizar el poder de los medios de comunicación, en este trabajo he querido evidenciar el importante papel que también juegan los partidos políticos en el establecimiento de las agendas, y las consecuencias que el enfoque adoptado por ellos tiene sobre la percepción social. Las investigaciones que han estudiado la configuración de la agenda política, como es trabajo realizado por John Kingdon, arrojan luz sobre el comportamiento de un actor que no ha recibido la suficiente atención en el análisis de la configuración de las agendas, y que sin embargo ha mostrado una gran capacidad de influencia, que no debe subestimarse. Los partidos políticos interesados en relacionar inmigración con delincuencia han contado con el contexto favorable que los medios han construido sobre un escenario orientado a articular el discurso de la inmigración desde la óptica de la seguridad.

En este contexto y analizándolo desde la dimensión política del miedo, he observado que explotar la sospecha hacia el colectivo inmigrante ha constituido una estrategia extraordinariamente eficaz para lograr el objetivo de cualquier partido político: hacer ver que se lucha contra un mal claramente identificado (en tiempos de incertidumbre) y demostrar que se emplean todos los medios y esfuerzos posibles para combatirlo. La criminalización de la inmigración, y el consecuente incremento de la dificultad de integración social de este colectivo, constituye una de las consecuencias de esta gestión securitaria enfocada en la contención de los flujos migratorios. Y eso se ha logrado a través de un mecanismo específico particularmente potente: el miedo.

La metodología empleada a través del análisis de prensa y de los diarios de sesiones del Congreso me ha permitido identificar cómo este enfoque securitario de la inmigración se abordó (y se sigue abordando) desde la concepción más amplia de la seguridad: miedo a que se vulnere la seguridad nacional, miedo a personas que cometen reiteradamente infracciones (administrativas) graves, miedo a las consecuencias de la alteración del orden público que estas personas producen, miedo a que propaguen un problema de salud pública y, sobre todo, miedo a que aumenten la delincuencia y la inseguridad ciudadana. El espíritu de la Ley Orgánica 11/2003 constituye un excelente ejemplo de la asunción de este enfoque por parte de las instituciones políticas y legislativas, que no han escondido la vinculación que establecen entre inmigración y criminalidad.

A pesar de los años transcurridos desde el periodo que analizo en este estudio, y de los avances que podamos identificar en algunos sectores, la inmigración como fenómeno sigue sometida a una gestión predominantemente securitaria. Por ello, analizar el origen y las claves de este encuadre permite todavía comprender cómo la verosimilitud del binomio inmigración-delincuencia por parte de la opinión pública continúa siendo una percepción de plena actualidad.

Referencias

- Aierbe, Peio (2005). Inmigrantes delincuentes, una creación mediática. *Revista Mugak*, 19. Recuperado el 23 de junio de 2016, de <http://mugak.eu/revista-mugak/no-19/inmigrantes-delincuentes-una-creacion-mediatica>
- Aierbe, Peio; Díaz, Ismael; Martínez, Raúl; Mazkiaran, Mikel & Pérez, Clara (2002). *Análisis de prensa 2002. Inmigración, racismo y xenofobia*. Donostia-San Sebastián: Tercera Prensa.
- Alonso, Luis Enrique (1998). Problemas sociales. En Emilio Salvador Giner, Emilio Lamo de Espinosa & Cristóbal Torres (Eds.). *Diccionario de Sociología* (pp. 603-604). Madrid: Alianza.
- Álvarez, Rafael J. & Romero, Vicente (2014, 21 de septiembre). El Gobierno envía a Sierra Leona un avión medicalizado para repatriar a García Viejo. *El Mundo*. Recuperado de <http://www.elmundo.es/salud/2014/09/20/541da48f22601d4f2d8b457d.html>
- Atencia, José Manuel & Méndez, Antonio (2001, 31 de enero). Detenido un cazador de Málaga por disparar por la espalda a un magrebí. *El País*. Recuperado de http://elpais.com/diario/2001/01/31/espana/980895617_850215.html
- Avilés, Juan (2001). Inmigración y seguridad ciudadana en España. Comunicación presentada en la Conferencia Internacional "La seguridad europea en el siglo XXI", Grupo de Estudios Estratégicos GEES, Granada, 8 de noviembre de 2001. Recuperado el 23 de junio de 2016, de <http://gees.org/articulos/inmigracion-y-seguridad-ciudadana-en-espana>
- Bañón, Antonio Miguel & Fornieles, Javier (Coords.) (2008). *Manual sobre comunicación en Inmigración*. Donostia-San Sebastián: Tercera prensa.
- Bárbuelo, Tomás (2001, 21 de julio). Interior pide la expulsión de los irregulares que cometan delitos. *El País*. Recuperado de http://elpais.com/diario/2001/07/21/espana/995666405_850215.html
- Bardin, Laurence (1986). *Análisis de contenido*. Madrid: Akal.
- Bauman, Zygmunt (2000/2003). *Modernidad líquida*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bauman, Zygmunt (2006/2007). *Miedo líquido*. Barcelona: Paidós.
- Bauman, Zygmunt (2006/2009). *Confianza y temor en la ciudad. Vivir con extranjeros*. Barcelona: Arcadia.

- Bauman, Zygmunt (2009). Un mundo nuevo y cruel. *Revista de Cultura Clarín* Ñ. Recuperado el 23 de junio de 2016, de www.revistaenlinea.clarin.com/notas/2009/07/18/_-01960446.htm
- Beck, Ulrich (1986/1998). *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós.
- Bordas, Julio (2006). La inmigración y la delincuencia en la España actual. *Sistema: Revista de ciencias sociales*, 190-191, 347-383.
- Checa, Juan Carlos & Arjona, Ángeles (2011). Españoles ante la inmigración: el papel de los medios de comunicación. *Comunicar*, 37(19), 141-149. <http://dx.doi.org/10.3916/c37-2011-03-06>
- Checa, Juan Carlos; Arjona, Ángeles & Checa, Francisco (2010). El Ejido elegido: la convivencia como desafío. *Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, 14, 310-322. Recuperado el 23 de junio de 2016, de <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-315.htm>
- CIS (2014). *Actitudes hacia la inmigración (VII). Estudio nº 3019, marzo 2014*. Recuperado el 25 de junio de 2016, de http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/3000_3019/3019/es3019mar.pdf
- Congreso de los Diputados (2000, 31 de mayo). *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* (Pleno y Diputación Permanente, núm. 11). Recuperado de http://www.congreso.es/public_oficiales/L7/CONG/DS/PL/PL_011.PDF
- Congreso de los Diputados (2001a, 20 de febrero). *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* (Pleno y Diputación Permanente, núm. 61). Recuperado de http://www.congreso.es/public_oficiales/L7/CONG/DS/PL/PL_061.PDF
- Congreso de los Diputados (2001b, 28 de junio). *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* (Comisión de Justicia e Interior, núm. 281). Recuperado de http://www.congreso.es/public_oficiales/L7/CONG/DS/CO/CO_281.PDF
- Congreso de los Diputados (2001c, 20 de noviembre). *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* (Pleno y Diputación Permanente, núm. 121). Recuperado de http://www.congreso.es/public_oficiales/L7/CONG/DS/PL/PL_121.PDF
- Congreso de los Diputados (2001d, 27 de noviembre). *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* (Comisión de Justicia e Interior, núm. 377). Recuperado de http://www.congreso.es/public_oficiales/L7/CONG/DS/CO/CO_377.PDF
- Congreso de los Diputados (2001e, 13 de diciembre). *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* (Comisión de Justicia e Interior, núm. 394). Recuperado de http://www.congreso.es/public_oficiales/L7/CONG/DS/CO/CO_394.PDF
- Congreso de los Diputados (2003, 26 de junio). *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* (Comisión de Justicia e Interior, núm. 264). Recuperado de http://www.congreso.es/public_oficiales/L7/CONG/DS/PL/PL_264.PDF
- De Genova, Nicholas (2002). Migrant “illegality” and Deportability in everyday life. *Annual Review of Anthropology*, 31, 419–447. <http://dx.doi.org/10.1146/annurev.anthro.31.040402.085432>
- De Genova, Nicholas (2004). The legal production of Mexican/migrant “illegality”. *Latino Studies*, 2(2), 160-185. <http://dx.doi.org/10.1057/palgrave.lst.8600085>

- De Moragas, Miquel (Ed.) (1974/1994). *Sociología de la comunicación de masas, Vol. II. Estructura, funciones y efectos*. Barcelona: Gustavo Gili.
- Del Río, Meme & Camacho, Isabel (2000, 27 de diciembre). Dos jóvenes de rasgos árabes mueren acribillados a balazos en Estepona. *El País*. Recuperado de http://elpais.com/diario/2000/12/27/espana/977871619_850215.html
- Delumeau, Jean (1978/2002). *El miedo en Occidente (Siglos XIV-XVIII). Una ciudad sitiada*. Madrid: Taurus.
- El delegado del Gobierno en Lanzarote acusa a los inmigrantes de “trapichear” (2001, 25 de agosto). *El País*. Recuperado de http://elpais.com/diario/2001/08/25/espana/998690416_850215.html
- El Gobierno cambiará la Ley de Extranjería para echar a los “sin papeles” de inmediato (2000, 15 de junio). *El Mundo*, p. 1.
- El Gobierno endurece las penas contra las mafias y aumenta la protección de los inmigrantes (2003, 13 de enero). *El Mundo*, p.1.
- Entman, Robert (1993). Framing: Toward clarification of a fractured paradigm. *Journal of Communication*, 43(4), 51-58. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1460-2466.1993.tb01304.x>
- Ferraro, Kenneth F. (1995). *Fear of Crime. Interpreting Victimization Risk*. New York: State University of New York.
- Foucault, Michel (1975/1990). *Vigilar y castigar*. Madrid: Siglo XXI.
- García España, Elisa (2001). *Inmigración Y Delincuencia En España. Análisis criminológico*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- García España, Elisa (2003). Extranjería, delincuencia y legislación penitenciaria. *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, 4, 43-64.
- García España, Elisa (2014). Delincuencia de inmigrantes y motivaciones delictivas. *InDret: Revista para el Análisis del Derecho*, 4, 1-21. Recuperado el 23 de junio de 2016, de <http://www.indret.com/pdf/1073.pdf>
- Giddens, Anthony (1999/2000). *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*. Madrid: Taurus.
- González, Miguel (2000, 31 de enero). Los inmigrantes en situación irregular no podrán ser expulsados a partir de mañana. *El País*. Recuperado de http://elpais.com/diario/2000/01/31/espana/949273221_850215.html
- González-Pons, Esteban (2000, 18 de junio). ¿Debe expulsarse a los inmigrantes sin papeles? *El Mundo*, p. 8.
- Harresiak, Apurtuz (2007). *Inmigración y Medios de Comunicación. Manual recopilatorio de buenas prácticas periodísticas*. Bilbao: Autor. Recuperado el 22 de junio de 2016, de http://www.ararteko.net/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_813_1.pdf
- Interior destinará 500 millones para repatriar inmigrantes (2000, 10 de octubre). *El Mundo*, p. 40.
- Kessler, Gabriel (2004). *Sociología del delito amateur*. Buenos Aires: Paidós.
- Kessler, Gabriel (2009). *El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito*. Argentina: Siglo XXI.

- Kingdon, John W (1995). *Agendas, alternatives and public policies*. Nueva York: Longman.
- Lario, Manuel (Coord.) (2006). *Medios de comunicación e inmigración*. Murcia: Caja de Ahorros del Mediterráneo.
- Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 148, 3 de julio de 1985. Extraído de <https://www.boe.es/boe/dias/1985/07/03/pdfs/A20824-20829.pdf>
- Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 10, 12 de enero de 2000. Extraído de <https://www.boe.es/buscar/pdf/2000/BOE-A-2000-544-consolidado.pdf>
- Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 307, 23 de diciembre de 2000. Extraído de <https://www.boe.es/boe/dias/2000/12/23/pdfs/A45508-45522.pdf>
- Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 234, 30 de septiembre de 2003. Extraído de <https://www.boe.es/boe/dias/2003/09/30/pdfs/A35398-35404.pdf>
- Longhi-Bracaglia, Isabel (2001, 10 de junio). Piden la prueba del SIDA para inmigrantes. *El Mundo*, p. 35.
- Los “sin papeles” quieren fomentar la desobediencia civil desde los encierros (2001, 25 de febrero). *El Mundo*, p. 30.
- Mafias (2001, 6 de julio). *El País*. Recuperado de http://elpais.com/diario/2001/07/06/opinion/994370412_850215.html
- Mainar, Raúl C. (2009). Las enfermedades emergentes y su difusión. En Óscar Jaime-Jiménez & Antonio Díaz Fernández (Dir.), *La seguridad integral: España 2020* (pp. 56-59). Madrid: Fundación Alternativas. Recuperado el 23 de junio de 2016, de http://www.fundacionalternativas.org/public/storage/publicaciones_archivos/9e1f8bd80c98311bbef05f6aaf1f3077.pdf
- Martínez, Montse (2001, 17 de agosto). “¡Coged a todos los que podáis!” La policía desaloja por la fuerza a los 200 “sin papeles” acampados en una plaza de Barcelona y detiene a 60 de ellos. *El Mundo*, p. 10.
- Martínez, Ramiro & Lee, Matthew T. (2004). Inmigración y delincuencia. *Revista Española de Investigación Criminológica (REIC)*, 2, 1-34. Recuperado el 23 de junio de 2016, de <http://www.criminologia.net/pdf/reic/ano2-2004/a22004nota1.pdf>
- Martínez respalda a un preso marroquí que niega ser el autor de varias violaciones (2001, 9 de julio). *El País*. Recuperado de http://elpais.com/diario/2001/07/09/espana/994629618_850215.html
- McCombs, Maxwell (1994). The future agenda for agenda-setting research. *Journal of Mass Communication Studies*, 45, 171-181.

- McCombs, Maxwell (2004/2006). *Estableciendo la agenda. El impacto de los medios en la opinión pública y en el conocimiento*. Barcelona: Paidós.
- McCombs, Maxwell & Shaw, Donald L. (1972). The agenda-setting function of mass media. *Public Opinion Quarterly*, 36(2), 176-187.
<http://dx.doi.org/10.1086/267990>
- Ministerio del Interior (2001, 19 de octubre). *Dispositivo especial contra la delincuencia perpetrada por nacionales colombianos y ecuatorianos (Operación LUDECO)*. Circular, Dirección General de la Policía
- Monclús, Marta (2004). La expulsión del extranjero como una cuestión de orden público. En Ignacio Muñagorri & Juan Pegoraro (Coords.), *La relación seguridad-inseguridad en centros urbanos de Europa y América Latina. Estrategias, políticas, actores, perspectivas y resultados* (pp. 419-439). Madrid: Dykinson.
- Noguer, Miquel (2001, 30 de enero). Uno de los huelguistas sufría tuberculosis. *El País*. Recuperado de
http://elpais.com/diario/2001/01/30/espana/980809219_850215.html
- Noguer, Miquel & Costa-Pau, Manuel (2001, 7 de agosto). Cien inmigrantes deambulan por Barcelona sin que ninguna administración les dé cobijo. *El País*. Recuperado de
http://elpais.com/diario/2001/08/07/espana/997135213_850215.html
- Real Academia Española (2006). Miedo. En *Diccionario esencial de la lengua española* (22.^a ed.). Recuperado el 25 de junio de 2016, de <http://lema.rae.es/desen/?key=miedo>
- Recasens, Amadeu (2007). *La seguridad y sus políticas*. Barcelona: Atelier.
- Reguillo, Rossana (2000a). La construcción social del miedo. Narrativas y prácticas urbanas. En Susana Rotker & Katherine Goldman (Eds.), *Ciudadanías del miedo* (pp. 185-201). Caracas: Nueva Sociedad.
- Reguillo, Rossana (2000b). Los laberintos del miedo: un recorrido para fin de siglo. *Revista de Estudios Sociales*, 5, 63-72. Recuperado el 23 de junio de 2016, de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81500507>
- Robert, Philippe (2003) *El ciudadano, el delito y el Estado*. Barcelona: Atelier.
- Rodríguez, Jorge A. (2001, 6 de julio). La policía ha expulsado a mil inmigrantes marroquíes desde enero de 2000. *El País*. Recuperado de
http://elpais.com/diario/2001/07/06/espana/994370446_850215.html
- Rodríguez, Jorge A. & Romero, José Manuel (2002, 6 septiembre). Interior modificará la ley para que los jueces expulsen a los inmigrantes con delitos menores. *El País*. Recuperado de
http://elpais.com/diario/2002/09/06/espana/1031263210_850215.html
- Ruidíaz, Carmen (1997). *Los españoles y la inseguridad ciudadana*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).
- Sádaba, María Teresa (2001). Origen, aplicación y límites de la “teoría del encuadre” (framing) en comunicación. *Comunicación y Sociedad*, 14(2), 143-175.
- Sampedro, Víctor (2000). *Opinión pública y democracia deliberativa*. Madrid: Istmo.

- Setien, Loreto (2001a, 24 de julio). Tres ucranianos secuestran a una mujer para cobrar jornales atrasados. *El País*. Recuperado de http://elpais.com/diario/2001/07/24/espana/995925616_850215.html
- Setien, Loreto (2001b, 9 de agosto). Partidos políticos y sindicatos piden “juicios rápidos para todos”, no sólo para extranjeros. *El País*. Recuperado de http://elpais.com/diario/2001/08/09/espana/997308004_850215.html
- Terrén, Eduardo David (2003). La ironía de la solidaridad: cultura, sociedad civil y discursos sobre el conflicto racial de El Ejido. *Reis: Revista española de investigaciones sociológicas*, 102, 125-146. <http://dx.doi.org/10.2307/40184539>
- Thomé, Henrique Inácio (2004). *Victimización y cultura de la seguridad ciudadana en Europa*. Tesis doctoral sin publicar. Barcelona: Universidad de Barcelona. Recuperado el 24 de junio, de <http://hdl.handle.net/2445/43006>
- Un kosovar fue detenido y liberado dos veces en un día (2001, 14 de agosto). *El Mundo*, p. 10.
- Van Dijk, Teun A. (1993/2003). *Racismo y discurso de las élites*. Barcelona: Gedisa.
- Van Dijk, Teun A. (2003). *Dominación étnica y racismo discursivo en España y América Latina*. Barcelona: Gedisa.
- Villalobos, Cristina (2005). Inmigrantes delincuentes en prensa: un paso más allá del discurso de la inmigración como problema. *Revista internacional de culturas y literaturas*, 1, 57-60.
- Wagman, Daniel (2002). Estadística, delitos e inmigrantes. 1º parte. En Instituto Juan Herrera, *El pasado es un país extraño*. Boletín CF+S 21, septiembre de 2002. Recuperado el 23 de junio de 2016, de <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n21/adwag.html>
- Walgrave, Stefaan & Van Aelst, Peter (2006). The contingency of the mass media’s political agenda setting power: toward a preliminary theory. *Journal of Communication*, 56, 88-109.
- Walgrave, Stefaan & Van Aelst, Peter (2008). *The mass media’s political agenda-setting power*. *Comparative Political Studies*, 41(6), 814-836. <http://dx.doi.org/10.1177/0010414006299098>
- Wieviorka, Michel (1992). *El espacio del racismo*. Barcelona: Paidós.
- Wieviorka, Michel (1998/2009). *El racismo: una introducción*. Barcelona: Gedisa.



Este texto está protegido por una licencia [Creative Commons 4.0](#).

Usted es libre para Compartir —copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato— y Adaptar el documento —remezclar, transformar y crear a partir del material— para cualquier propósito, incluso comercialmente, siempre que cumpla la condición de:

Atribución: Usted debe reconocer el crédito de una obra de manera adecuada, proporcionar un enlace a la licencia, e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que tiene el apoyo del licenciante o lo recibe por el uso que hace.

[Resumen de licencia](#) - [Texto completo de la licencia](#)